Current Issue Review 89-4E

REFORMING RETIREMENT SAVING TAX INCENTIVES

June Dewetering
Economics Division

28 April 1989
Revised 19 August 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-1-89-4-1991-08E

ISBN 0-660-14498-0

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

92-05979/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

REFORMING RETIREMENT SAVING TAX INCENTIVES

ISSUE DEFINITION

The tax treatment of savings in various registered retirement plans is a complex issue, but one that is important to Canadians as they save for their retirement. This paper defines the different types of retirement saving, reviews past proposals and examines at length the government's current legislation governing the tax treatment of such saving.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Types of Retirement Saving Plans

Since the country's elderly population is increasing every year, it is important to establish a retirement saving system that guarantees their financial independence. To achieve this objective, federal and provincial authorities have developed two kinds of saving incentives: the Canada Pension Plan (CPP) and the Quebec Pension Plan (QPP), and a series of tax expenditures favouring certain types of registered saving plans. Such tax measures ought to encourage Canadians to plan for their financial security during retirement by ensuring they will have a guaranteed basic income with no substantial decrease in their standard of living upon retirement. At the end of 1987 (see Table 1), 11,709,310 members had contributed more than $7.1 billion to the Canada and Quebec Pension Plans. That same year, more than 4.8 million (or 37.0% of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE 1

COMPARATIVE STATISTICS, AS OF 31 DECEMBER 1987

Retirement Program	Number of Plan Members	Percentage of Labour Force	Total Contributions ($000)
CPP/QPP	11,709,310	89.4	7,110,000
Employer-sponsored plans (1)	4,845,107	37.0	13,641,837
RRSP	3,483,650	26.6	9,024,445

(1) DPSPs excluded.

Source: Statistics Canada.

the total work force) contributed more than $13.6 billion to employer-sponsored pension plans, while 26.6% of the work force contributed $9.024 billion to registered retirement savings plans (RRSPs).

The substantial sums accumulated show clearly why governments are interested in retirement savings plans and have attempted many times to make them fairer, more efficient and easier to administer. For example, in 1987, for pension plans for employees in activities under federal jurisdiction, the federal government established minimum standards with respect to, among other things, the portability or reimbursement of contributions, early retirement, the vesting of benefits and the locking-in of contributions (*Pension Benefits Standards Act*, 1985). To ensure equitable treatment for taxpayers across the country, most provinces have similar legislation.

Retirement saving plans provide a means of deferring the tax payable on the portion of earnings saved and the interest it collects. Earnings earmarked for retirement are taxed only when received as benefits, not when they are put in a plan. At present, the pension plan participant not only sees the real rate of return on his savings increase as a result of tax deferment, he or she is also likely to pay a lower marginal income

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

tax rate upon retirement. This will no longer be true after tax reform, however, since the number of marginal tax rates will be reduced and the consumption of goods and services will be taxed more heavily.

Employer-sponsored registered pension plans (RPPs) can be one of two types of retirement saving: a defined benefit pension plan or a defined contribution pension plan. In the first case, the plan member knows the exact value of his or her pension benefits, but not the amount of contributions payable, while in the second case the reverse is true.

Employer and employee RPP contributions to defined contribution plans are limited to a maximum of $3,500 each for 1990 but will increase over time; they will reach $15,500 by 1995 and be indexed to the growth in the average wage thereafter (see Table 3). The amount of benefits paid under defined contribution plans is based on accumulated contributions and investment earnings. With these plans, employees bear the risk of uncertain benefits, since the long-term rate of return determining these benefits is unspecified.

Defined benefit plans guarantee a specific level of pension benefits based on the number of years of service (flat benefit) or on a percentage of earnings (unit benefit). Specifically, the benefit limit for the year in which payment of pension benefits starts is defined as the lesser of the following two amounts:

a) $1,715 times the number of years of service, up to a maximum of 35 years, which equals a maximum pension of $60,025; or

b) 2% of the average best three consecutive years of earnings.

There is no fixed maximum limit on employer and employee contributions. Employer contributions are deductible if they equal an amount guaranteeing the promised benefits. In defined benefit RPPs, employers are the ones taking risks, since a fixed level of benefit is guaranteed to the employee according to a projected return.

Deferred profit sharing plans (DPSPs) are defined in section 147 of the *Income Tax Act*. They are financed jointly by the employer and the employee, based on benefit earnings. For 1990, employers can

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

contribute up to $3,500 per employee, less RPP contributions, and reduce their taxable earnings by the same amount. This $3,500 limit will increase to $7,750 by 1995, with increases in the limit related to the growth in the average wage thereafter (see Table 3). Excess employer contributions and employee DPSP contributions are allowed but are not tax-deductible, though returns are, of course, taxed only when received.

Defined in section 146 of the *Income Tax Act*, registered retirement savings plans (RRSPs) are voluntary contribution savings plans, administered individually or jointly. For 1990, the contribution limit for taxpayers who did not participate in an employer-sponsored plan was a maximum of $7,500; this $7,500 maximum will increase to $15,500 by 1995 and will grow in accordance with the change in the average wage thereafter (see Table 3). Members of an RPP or DPSP could contribute $3,500, less the amount of their own contributions.

Revenue Canada Information Circular 72-13R8 codifies the rules applying to the different types of saving plans, the contribution limits and eligibility criteria for tax assistance.

In December 1987 (see Table 2), 7.6% of retirement savings plan members contributed to defined contribution plans and 91.4% to defined benefit plans (see Table 2). The average contribution to a RRSP in 1987 was estimated by Statistics Canada to be $2,591. Of the 3.5 million taxpayers who declared RRSP contributions in 1987, 53% had an annual income of $30,000 or more. Moreover, 1.4 million also contributed to an employer-sponsored plan; their average contribution to an RRSP was $1,765 and to an employer-sponsored plan, $1,178, for a combined average aggregate of $2,943. The average contribution of the 2.1 million individuals who contributed to an RRSP but who did not belong to an employer-sponsored plan was $3,115.

The government felt that over the years there had been a growing inequity in the tax treatment of individuals belonging to different types of retirement saving plans and it found this situation unacceptable. For example, prior to the recent changes, self-employed people and those not contributing to an employer-sponsored plan were limited to RRSP contributions up to a maximum of $7,500. After 35 years of such

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE 2

PLANS AND MEMBERS
BASED ON THE TYPE OF CONTRIBUTION AND BENEFIT, AS OF 31 DECEMBER 1987

	Plans		Members	
	Number	%	Number	%
Defined contribution plans	12,701	59.8	370,086	7.6
Defined benefit plans	8,305	39.1	4,430,429	91.4
Combination and other plans	233	1.1	44,592	1.0
TOTAL	21,239	100.0	4,845,107	100.0

contributions, there would be a pension of $29,000. Employees who participated in a non-contributory plan or a DPSP to which only the employer contributed $3,500 could contribute $3,500 to an RRSP and deduct that amount from taxable income. Thus, up to $7,000 could be put aside in their retirement plan. (However, employees who contributed to an employer-sponsored RPP had to reduce their RRSP contribution by an amount equal to their own contribution to the RPP.) At the end of 35 years, they would have a pension of $27,000.

Defined benefit plans which are registered with Revenue Canada give a maximum return of 2% of average earnings for a certain period of time, up to $1,715, for each year of service to a maximum of 35 years; they thus gave much better benefits than plans for employees with defined contribution RPPs or DPSPs, which limited total contributions to an annual $7,000, or than RRSPs for self-employed people, which limited contributions to $7,500. After contributing for 35 years, the defined benefit plan member will have a real annual pension of $60,025 (i.e., $1,715 multiplied by 35 years). Actuarial science has proved that 18% of earnings must be saved to get a pension equal to 2% of these earnings for every year of service. From this 9:1 ratio, it can be said that the $1,715 absolute ceiling per year of service approximately equals benefits which would have accumulated with an annual contribution of $15,500. Clearly, prior to recent changes there were disparities strongly in favour of defined benefit

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RPPs and non-contributory plans. Moreover, if employees were not obliged to contribute to a defined benefit RPP sponsored by the employer, they were able to put a full $3,500 into an RRSP. After 35 years of service, their annual pension would have totalled approximately $73,000. Should employer-sponsored RPPs and DPSPs be less generous, however, the tax system did not allow the wage earner to contribute more to an RRSP in order to compensate for lower plan benefits.

Previously, the tax system discouraged self-employment, retroactive contributions to a defined contribution RRSP, DPSP or RPP for past years of service were not allowed, nor was compensation for the loss of benefits when the employee quit his job. Finally, because of a certain laxness in the rules, Revenue Canada had to tolerate some income tax deferrals. With the recent amendments, the retirement saving system achieved greater degree of equity in the treatment of individuals belonging to various retirement saving vehicles.

B. Attempts at Reform

In February 1984, Liberal Finance Minister Marc Lalonde announced the first in-depth reform of tax provisions relating to RRSPs since the plan's introduction in 1957. The new rules called for fairer tax treatment of pension plan members, whether they belonged to defined contribution plans or defined benefit plans. The government also called for the automatic indexing of contribution and pension benefit limits, as well as for greater simplicity and improved flexibility through the introduction of registered pension accounts according to which pensions would be based on a person's total number of years in the work force. The government was forced, however, to drop these proposals because of negative reactions and concern over the administrative complexity of the new rules.

In its 23 May 1985 budget, the new Conservative government reintroduced essentially the same proposals as its predecessor. It called for fairer and more flexible tax assistance for retirement saving, improved equity between individuals with different retirement saving arrangements, greater flexibility in the timing of contributions and increased incentives for employee participation in profit-sharing arrangements.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

For individuals participating only in a defined contribution plan, whether employer- or self-administered (for example, DPSPs or RRSPs), it also proposed that the limit on tax-deductible contributions be increased to 18% of earnings to a maximum of $15,500, up from $3,500. With respect to defined benefit plans, the benefit limit would have remained at 2% of the average best three years of earnings, up to a maximum pension of $60,025. It was estimated that after 30 to 35 years in the work force, accumulated benefits would have enabled pensioners to draw a pension equivalent to 60% to 70% of earnings. This amount should have been adequate to meet the needs of retirees and allowed them to maintain their standard of living.

For members of defined benefit plans, the government proposed to limit tax-deductible RRSP contributions to 18% of earnings, up to a maximum of $2,000 per year. The new tax treatment would have enabled those who did not use up their entire RRSP contribution room to carry forward the unused portion of the deduction for seven years. The ceiling on employer contributions to a DPSP would also have been raised to 18% of employee earnings up to a maximum of $7,750 (that is, half of the allowable limit for defined contribution plans). The government did not, however, implement any of these measures.

In his February 1986 budget, the Minister of Finance announced amendments to the *Income Tax Act*. Bill C-23, which was passed in December 1986, instituted two major changes: contributions to defined benefit plans became fully deductible (since 1985, the tax-deductible portion had been limited to $3,500), and the ceiling on RRSP contributions for individuals not participating in an employer-sponsored pension plan was raised to $7,500 from $5,500 (or, proportionally, to 20% of earnings). It is interesting to note that the allowable limit on tax-deductible RRSP contributions for individuals who were not members of an RPP or a DPSP had not changed in 10 years.

Despite these measures and proposals which were to lead to a fairer tax system, serious inequities persisted. In October 1986, the Minister of Finance announced new legislative measures as a follow-up to

the proposals in the May 1985 budget. These measures, which the government claimed were an improvement over the previous ones, had come about as a result of intensive consultations with those directly concerned. For example, the government decided to abandon the 1985 proposal to limit RRSP contributions by defined benefit plan members to $2,000 until a more reasonable option could be found. Since plan return rates were low (less than 2%, for example), defined benefit plan members were at a disadvantage compared to members of more generous plans.

The tabling of the White Paper on Tax Reform in June 1987 temporarily halted the government's plan. In fact, new reform proposals were not introduced until March of 1988.

C. The Current System

On 28 March 1988, the government released draft legislation calling for a fairer and more flexible tax system for dealing with retirement saving. The Joint Committee on Taxation of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants stated the following in a brief to the federal government in May 1988:

> This proposal, which contains perhaps the most complex tax rules ever devised, as well as explanatory notes and a special guide to the legislative provisions, is almost 300 pages in length.

On 19 August 1988, the Minister of Finance announced a one-year postponement in the implementation of the new tax provisions. In so doing, the Minister and his officials felt that the new legislation should take into consideration the constructive comments of experts and lobby groups. Furthermore, the business community had expressed some hesitation about changing its payroll accounting methods before the new legislation received Royal Assent.

On 27 April 1989, the government announced that the implementation of the new system would be postponed until 1991. This would give employers adequate time to change their payroll systems. The Minister published legislative provisions on 11 December 1989. Bill C-52 contained essentially the same measures first proposed in October 1986, adapted to the need for comprehensive Canadian tax reform.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In 1991, a new limit will take effect whereby contributions will not be allowed to exceed 18% of earnings. This should ensure that savers are treated more equitably, regardless of the saving plan or plans they have chosen. The new limit should make the tax treatment of defined contribution plans, of RRSPs and of DPSPs the same as that of defined benefit plans. In fact, this 18% ceiling was chosen because it equals the 2% limit per year of service applicable to defined benefit RPPs. Thus, the plan member will have maximum benefits equal to 2% of his earnings per year of service; that is, 60% to 70% of earnings after 30 to 35 years of employment. The effective contribution limit for defined contribution RPPs and for DPSPs will be gradually increased until 1994, and until 1995 in the case of RRSPs (see Table 3). Once the ceilings are fully adjusted, the limit on annual tax-exempt contributions will be $15,500 for RPPs and RRSPs. Indeed, total contributions of $15,500 should give the plan member a pension comparable to the $1,715 maximum benefits per year of service he or she could have received had he or she contributed to a defined benefit RPP. Beginning in 1991, only employers will be allowed to contribute to DPSPs, which explains the lower dollar limit of $7,750. In addition, as of 1995, the contribution limits will be adjusted yearly on the basis of growth in the average industrial wage (that is, according to the same method used to adjust earnings under the CPP and QPP). As far as defined benefit plans are concerned, the allowable maximum benefit limit of $1,715 per year of service will be frozen until 1995, after which maximum benefits will rise to $1,722.22 or one-ninth of the $15,500 ceiling.

In order to fix the maximum contribution allowable to an RRSP, a pension adjustment factor is used. In the case of defined contribution plans and DPSPs, the factor will be the aggregate of employer, and when appropriate employee, contributions made during the year to the taxpayer's account. For defined benefit plans, the factor will equal the amount of benefits accrued during the year, converted into contributions. A factor of 9 will be used for this conversion.

In an effort to make the administration of savings plans easier, Revenue Canada will, using income tax returns, calculate the contribution limit for the current year based on the previous year's

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE 3

GRADUAL ADJUSTMENT IN EFFECTIVE LIMITS (DOLLARS)

	Defined Contribution RPP	DPSP	RRSP
1990	3,500	3,500	7,500
1991	12,500	6,250	11,500
1992	13,500	6,750	12,500
1993	14,500	7,250	13,500
1994	15,500	7,750	14,500
1995	15,500([1])	7,750([1])	15,500([1])

([1])Limit indexed to growth in the average wage. In 1996, the ceiling on contributions to RRSPs will be indexed in the same way.

earnings and contributions and the pension adjustment factors reported by employers on T4 slips; it will inform taxpayers of the contribution limit toward the end of each calendar year. The ceiling on RRSP contributions will, therefore, equal 18% of the previous year's earnings - up to the maximum effective limit - less the pension adjustment reported for the previous year. Deductions allowed for RRSPs in 1992 will vary according to 1991 income. This income will not include retirement and pension benefits, retirement allowances, death benefits, RRSP, RRIF and DPSP benefits.

To make tax rules more flexible, the government has introduced two measures which allow unused portions of retirement savings plan contributions to be carried over to successive years.

The option of a seven-year carry-forward provision for RRSP contributions will help Canadians with fluctuating incomes to save for retirement. Take, for example, an individual who is not a member of an RPP or DPSP and who only starts contributing to an RRSP in 1997. That year, assuming there is no indexation, this individual will be able to contribute $98,500 to his RRSP (the aggregate value of the contribution limits for 1991 to 1996, plus the 1997 dollar limit).

Should the employer give supplementary benfits for past service (for example, a general raise in benefits), it will have to calculate a past service pension adjustment. This adjustment will reduce contributions allowed under an RRSP. However, the credits for past service

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

will only be certified if the worker used up all past contribution limits to his or her RRSP.

The maximum deduction allowable for a taxpayer's RRSP during one fiscal year will be calculated as follows:

A + B - C

A being unclaimed deductions for RRSPs;

B equalling 18% of earnings made by the taxpayer during the previous year (up to the effective limit) less the aggregate value of the taxpayer's pension adjustments for that year; and

C being the taxpayer's net past service pension adjustment for that same year.

There are also new rules concerning the transfer of funds between registered plans, DPSPs and RRSPs. Thus, lump sums can be transferred tax-free only if this transfer is direct. The transfer of regular periodic amounts (for example, regular payments from CPP, QPP, OAS) is not allowed.

In addition, the legislation codifies information circular 72-13R8 published by Revenue Canada with a view to incorporating the new *Income Tax Act* regulations. It also contains a number of other amendments affecting in particular the vesting of pension benefits after two years of RPP membership, early or late retirement of an RPP member and multi-employer plans.

D. Impact of Reform on Public Policy

The regulations governing private pension plans are complex, and public debate on the matter is virtually nonexistent. This fact is disturbing, given the importance of the current legislation. Politicians should perhaps be questioning the administrative consequences and the fiscal progressiveness of the legislation.

Horizontal equity (defined as the process of giving equal tax treatment to different individuals in identical economic situations) seems assured, as the result of a coherent series of dollar limits applicable to both benefits and contributions. For example, members of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

defined benefit plans with low investment yields will see their eligible RRSP contribution limit increase; individuals with fluctuating incomes will be able to carry forward their unused RRSP contribution room for seven years; the contribution limit for defined contribution plans will henceforth be equal to the value of the annual contributions needed to fund a defined benefit plan.

However, the progressive nature of the new tax system is not readily apparent. On the one hand, increasing the tax-deductible contribution limit will favour high-income earners who are defined contribution plan members. Low-income earners will experience a drop in their contribution limit in view of the limit on contributions to 18% of earnings. On the other hand, the freeze on dollar limits at $1,715 per year of service for benefits guaranteed by defined benefit pension plans, usually benefiting high wage earners, should introduce a certain degree of progressiveness in the tax burden. In addition, members of non-contributory defined benefit plans with a high rate of return will see their eligible RRSP contributions decrease substantially.

Under the previous regulations, some taxpayers could defer income tax by having employer contributions made to non-registered plans. For example, some people are members of defined benefit plans with a benefit rate of more than 2% (such as Canadian MPs, who receive a 5% rate, or Senators, who receive a 3% rate). Under the new regulations, employers can offer retirement benefits exceeding allowable limits, though without contributions from employer or employees being entitled to income tax deferral. The rules governing retirement compensation arrangements will apply, whereby contributions and revenues are subject to a special 50% refundable tax - refunded when benefits are paid out, which will prevent this type of agreement from being used for income tax deferral. Consequently, despite the fact that contributions made under retirement compensation arrangements are deductible, the obligation to pay the refundable tax will prevent people from getting tax relief in this way.

Vesting the pension benefits of DPSP members after two years could prove costly for employers, assuming that this measure will increase staff turnover, and employees could well experience a drop in their

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

salaries in the long term. Conversely, the legislation should result in greater labour mobility, thereby promoting a more efficient economy. However, despite all of the new regulations, many Canadians will still not be able to transfer their contributions from one employer to another unless their pension benefits are vested. And yet, these contributions belong to employees, since they implicitly accepted a lower rate of remuneration in order to earn them.

Administering defined benefit plans will be a highly complex process. Employers will have their work cut out, in particular in terms of determining past service pension adjustments. Actuarial estimates will be very costly. Employers will have to make certain that an employee understands clearly why his or her RRSP contribution limit is being changed and they will have to have large data banks. The Finance Department estimates that compliance costs will total between $60-$70 million in the beginning. For subsequent years, these costs will fall to between $10-$15 million. However, according to Frank Speed, Vice-President of the Canadian Life and Health Insurance Association Inc., "(t)he new tax rules, with their adjustments, will probably create another administrative nightmare and other pension plans will be forced to interrupt their activities." Moreover, in the 1988 Report of the Auditor General of Canada, the one-time cost of the new rules for employers was estimated at $330 million (1988 dollars).

Because of economies made through stricter measures such as the elimination of past service voluntary contributions, transfer restrictions and the end of unlimited wage deferrals under the social benefits plan, the government concludes that the proposed reforms will not cause a net increase of government costs. The reforms should cost the federal government between $5-$6 billion annually and between $8-$9 billion if the corresponding provincial lost tax revenues are included.

PARLIAMENTARY ACTION

Bill C-52 received Royal Assent on 27 June 1990.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Draft amendments to the Income Tax Regulations relating to retirement saving were released on 31 July 1991 by Finance Minister Don Mazankowski. These regulations complete the implementation of the reform of tax assistance for retirement saving that became law with the Royal Assent of Bill C-52. The regulations include the rules for determining and reporting the pension adjustments for employees who accrue benefits in RPPs and DPSPs. They also include the qualifications for the registration of a pension plan by the Minister of National Revenue. It is expected that the regulations will be promulgated early in the fall.

The Minister has also indicated his intention to table draft legislation that would allow amounts to be transferred directly from RPPs to registered retirement income funds (RRIFs); currently, they must be transferred first to RRSPs. The draft legislation would also permit amounts transferred out of RRSPs and RRIFs to be used to acquire variable or indexed annuities, which would be of particular interest to Quebec residents since that government has enacted rules which allow RPP benefits to be transferred to a special type of RRIF known as a "life income fund"; these rules became effective 30 August 1990. As a result, it is intended that the new federal rules would apply from that date.

CHRONOLOGY

1919 - Employee RPP contributions became tax deductible *(Income War Tax Act)*.

1957 - RRSPs were introduced as a retirement saving scheme. They were intended primarily for self-employed individuals.

1961 - The *Income Tax Act* was amended to allow employers to contribute to a DPSP.

1966 - Creation of the CPP and the QPP.

1972 - Revenue Canada published the first edition of Information Circular 72-13R7, which outlines the regulations governing registered private pension plans.

1976 - Increase in RPP, RRSP and DPSP contribution limits.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1982 - Publication of Green Paper entitled *Better Pensions for Canadians*.

1984 - Publication by the Liberal government of proposals for pension reform. One proposed measure called for the introduction of a funding factor of 9.

May 1985 - The Conservatives table their first pension reform proposals.

February 1986 - Passage of Bill C-23, amending RRSP contribution limits and eliminating defined benefit plan dollar limits.

October 1986 - The Minister of Finance announced new legislative provisions which would completely reform private pension plans.

January 1987 - Coming into force of the *Pension Benefit Standards Act*.

June 1987 - Publication of the White Paper on Tax Reform.

28 March 1988 - Tabling of draft legislation to reform the tax treatment of private pension plans.

19 August 1988 - Consideration of the March 1988 draft legislation was put on hold for one year.

27 April 1989 - It was announced that the new rules would take effect in 1991.

13 December 1989 - Bill C-52 was tabled in the House of Commons and received first reading.

27 June 1990 - Bill C-52 received Royal Assent.

31 July 1991 - Draft amendments to the Income Tax Regulations relating to retirement saving were released.

SELECTED REFERENCES

Department of Finance. *Budget Papers*. Ottawa, 23 May 1985.

Department of Finance. *Building Better Pensions for Canadians*. Ottawa, February 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Department of Finance. *Draft Amendments to the Income Tax Act and Income Tax Regulations Relating to Saving for Retirement.* Ottawa, 28 March 1988.

Department of Finance. *Proposed Legislation Relating to Saving for Retirement.* Ottawa, 11 December 1989.

Department of Finance. *Saving for Retirement.* Ottawa, October 1986.

D'Iorio, Peter A. "The Year of Living Dangerously." *Benefits Canada,* November 1987, p. 7-12.

Dutka, Randall J. *et al. Pensions and Retirement Planning - 1987.* Don Mills, C.C.H. Canadian Limited, 1987.

Foster, G.V. "Are You Suffering from Pension Tension?" *Financial Post-Moneywise,* September 1988, p. 36-45.

Rudd, D'Alton S. "The Corporate Group Pension Plan. Will it Survive?" *Business Quarterly,* Fall 1987, p. 33-39.

Speed, Frank W. "The Disappointments from a Decade of Pension Reform." *Canadian Speeches,* February 1988, p. 6-8.

Statistics Canada. *Pension Plans in Canada - 1988.* Publication No. 74-401. Ottawa, 1990.

Bulletin d'actualité 89-4F

LA RÉFORME DES STIMULANTS FISCAUX À L' ÉPARGNE-RETRAITE

June Dewetering
Division de l'économie

Le 28 avril 1989
Révisé le 19 août 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

Nº de cat. YM32-1-89-4-1991-08F

ISBN 0-660-93748-4

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA RÉFORME DES STIMULANTS FISCAUX À L'ÉPARGNE-RETRAITE

DÉFINITION DU SUJET

La traitement fiscal accordé aux différents modes agréés d'épargne-retraite est une question complexe qui a pourtant de l'importance pour les Canadiens qui épargnent en vue de leur retraite. Le présent document définit les diverses formes d'épargne-retraite, révise les propositions passées et examine plus en détail la législation actuelle concernant le traitement fiscal de l'épargne-retraite.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Les diverses formes d'épargne-retraite

Étant donné que la taille de la population âgée augmente d'année en année, il est important d'instaurer un système d'épargne-retraite assurant l'indépendance financière. À cette fin, les autorités fédérales et provinciales ont développé deux types de stimulants à l'épargne: le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime des rentes du Québec (RRQ), ainsi qu'une série de dépenses fiscales favorisant certains modes agréés (ou enregistrés) d'épargne. Ce régime fiscal devrait inciter les Canadiens à prendre des dispositions assurant leur sécurité financière à la retraite, c'est-à-dire garantir un revenu de base et éviter une chute importante du niveau de vie à ce moment-là. À la fin de 1987 (voir le tableau 1), on comptait 11 709 310 participants au RPC et au RRQ, le total des cotisations dépassant 7,1 milliards de dollars. La même année, plus de 4,8 millions de personnes (soit 37 p. 100 de la population active totale) ont cotisé plus de 13,6 milliards de dollars au régime de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLEAU 1

STATISTIQUES COMPARATIVES AU 31 DÉCEMBRE 1987

Programme de retraite	Nombre de cotisants	Pourcentage de la population active	Cotisations totales (milliers de $)
RPC/RRQ	11 709 310	89,4	7 110 000
Régimes de retraite(1) offerts par l'employeur	4 845 107	37,0	13 641 837
REÉR	3 483 650	26,6	9 024 445

(1) Exclut les RPDB

Source: Statistique Canada

pension de leur employeur, et 26,6 p. 100 de la population active a versé 9,024 milliards de dollars à des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REÉR).

L'importance des sommes accumulées explique bien l'intérêt que portent les gouvernements aux régimes d'épargne-retraite. À maintes reprises, ils ont tenté de les améliorer pour les rendre plus équitables, plus efficaces et plus simples à administrer. Par exemple, en 1987, les autorités fédérales ont introduit des mesures établissant des normes minimales applicables aux régimes de pension offerts aux personnes occupant un emploi lié à une activité de compétence fédérale en ce qui concerne, entre autres, la transférabilité ou le remboursement des cotisations, la retraite anticipée, et l'acquisition ou le blocage des droits (*Loi sur les normes de prestation de pension*, 1985). Dans le but d'assurer un traitement équitable aux contribuables de tout le pays, la plupart des provinces ont adopté des lois semblables.

L'épargne-retraite n'est qu'un report prospectif de l'impôt à payer sur la part épargnée du revenu salarial et sur son rendement. Les revenus salariaux mis de côté pour la retraite sont imposés lorsqu'ils sont reçus sous forme de prestations et non lorsqu'ils sont épargnés. Non

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

seulement le participant à un régime de pension voit-il le rendement réel de ses épargnes s'accroître grâce au report d'impôt, mais il est probable que son taux marginal d'imposition du revenu sera plus faible au moment de sa retraite. Ce raisonnement sera toutefois faussé après la réforme fiscale, puisque le nombre de taux marginaux d'imposition sera réduit et que les autorités taxeront davantage la consommation de biens et services.

Les régimes de pension agréés (RPA) offerts par les employeurs peuvent être des régimes à prestations déterminées ou des régimes à cotisations déterminées. Dans le premier cas, on connaît exactement la valeur des prestations mais non le coût des cotisations à verser, et c'est l'inverse dans le deuxième cas.

Les cotisations de l'employé et de son employeur à un RPA à cotisations déterminées sont plafonnées à 3 500 $ chacun pour 1990, mais le montant passera progressivement à 15 500 $ d'ici 1995 et il sera indexé par la suite sur la croissance du salaire moyen (voir le tableau 3). Les régimes à cotisations déterminées offrent des prestations qui sont établies en fonction des cotisations accumulées et du rendement obtenu. Avec ces régimes, les employés assument les risques des prestations, puisque le taux de rendement à long terme déterminant ces prestations est incertain.

Les régimes à prestations déterminées garantissent un niveau précis de prestations en fonction du nombre d'années de service (rentes forfaitaires) ou sous forme de pourcentage du salaire (élément de rente). De façon plus précise, le plafond des prestations applicable à l'année où commence la pension est défini comme le moindre des deux montants suivants:

a) 1 715 $ multiplié par le nombre d'années de service jusqu'à concurrence de 35 ans, soit une pension maximale de 60 025 $;

b) 2 p. 100 de la rémunération moyenne des trois meilleures années de service consécutives.

Aucun plafond ne limite les cotisations patronales ou salariales. Les cotisations patronales seront déductibles si elles correspondent au montant permettant d'assurer les prestations promises. Dans le cadre d'un RPA à prestations déterminées, ce sont les employeurs qui supportent le risque,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

puisqu'un niveau précis de prestations est garanti à l'employé en fonction d'un rendement escompté.

Les régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB) sont définis à l'article 147 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et sont financés par l'employeur et l'employé, sur la base des bénéfices réalisés. Pour 1990, l'employeur peut cotiser jusqu'à 3 500 $ par employé, moins les cotisations à un RPA et réduire d'un montant égal son bénéfice imposable. Ce plafond de 3 500 $ sera porté à 7 750 $ d'ici 1995 et, par la suite, il augmentera en fonction de la croissance du salaire moyen (tableau 3). Les cotisations excédentaires des employeurs et les cotisations versées par les employés à un RPDB sont permises mais ne sont pas déductibles d'impôt, bien que le rendement obtenu ne soit imposé que sur réception.

Les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REÉR) sont un mode d'épargne à cotisations volontaires, administré individuellement ou en groupe et défini à l'article 146 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Pour 1990, les contribuables qui n'ont pas participé à des régimes d'employeur ont pu cotiser jusqu'à concurrence de 7 500 $; ce plafond de 7 500 $ sera porté à 15 500 $ d'ici 1995 et, par la suite, il augmentera en fonction de l'évolution du salaire moyen (voir le tableau 3). Ceux qui participent à un RPDB ou à un RPA pouvaient cotiser 3 500 $, moins leurs propres cotisations.

La circulaire d'information 72-13R8 publiée par Revenu Canada codifie, pour les différents véhicules d'épargne, les plafonds et les critères d'admissibilité aux avantages fiscaux.

En décembre 1987 (voir le tableau 2), 7,6 p. 100 des participants aux régimes d'épargne-retraite cotisaient à des régimes à cotisations déterminées et 91,4 p. 100 à des régimes à prestations déterminées. En 1987, la cotisation moyenne à un REÉR était évaluée par Statistique Canada à 2 591 $. Sur les 3,5 millions de contribuables ayant déclaré avoir cotisé à un REÉR en 1987, 53 p. 100 avaient des gains annuels de 30 000 $ et plus. En outre, 1,4 million d'entre eux ont également versé des cotisations au régime de leur employeur; en moyenne, 1 765 $ étaient versés au REÉR et 1 178 $ au régime de retraite offert par l'employeur, pour un total de 2 943 $. La moyenne des cotisations versées par les 2,1 millions d'épargnants cotisant à un REÉR mais ne participant pas à un régime offert par l'employeur s'établissait à 3 115 $.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLEAU 2

RÉGIMES ET PARTICIPANTS
SELON LE GENRE DE COTISATIONS ET DE PRESTATIONS,
AU 31 DÉCEMBRE 1987

	Régimes		Participants	
	Nombre	%	Nombre	%
Régimes à cotisations déterminées	12 701	59,8	370 086	7,6
Régimes à prestations déterminées	8 305	39,1	4 430 429	91,4
Régimes mixtes et autres régimes	233	1,1	44 592	1,0
TOTAL	21 239		4 845 107	

Selon le gouvernement, les inégalités admises dans le traitement fiscal des individus participant aux différents modes d'épargne-retraite sont devenues intolérables au fil des années. Par exemple, avant les récents changements, les travailleurs autonomes et ceux qui ne participent pas à un régime d'employeur étaient limités à des cotisations à un REÉR totalisant 7 500 $. Au bout de 35 ans, cette cotisation permettait d'obtenir une pension de 29 000 $. Les employés qui participaient à un régime à cotisations déterminées ou à un RPDB où seul l'employeur cotisait 3 500 $ pouvaient également épargner dans un REÉR et déduire 3 500 $ de leur revenu imposable, accumulant ainsi un maximum de 7 000 $ en cotisations. (Toutefois, s'ils cotisaient au RPA offert par leur employeur, ils auraient à réduire leur participation à un REÉR d'un montant égal aux cotisations versées.) Au bout de 35 ans, la pension s'établirait à 27 000 $.

Les régimes à prestations déterminées qui sont enregistrés auprès de Revenue Canada, ayant un rendement maximum de 2 p. 100 des gains moyens pendant une certaine période -- et dont les prestations étaient limitées à 1 715 $ pour chaque année de service jusqu'à concurrence de 35 ans -- offraient des prestations bien supérieures à celles que permettaient

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des cotisations de 7 000 $ à un RPA à cotisations déterminées ou à un RPDB ou de 7 500 $ à un REÉR. La pension annuelle effective après 35 ans s'établira à 60 025 $ (c.-à-d. 1 715 $ * 35 ans). En effet, les règles actuarielles montrent qu'il faut épargner 18 p. 100 du revenu salarial pour financer une pension égale à 2 p. 100 du revenu salarial, par année de service. À partir de ce ratio de 9 pour 1 on peut dire que le plafond absolu de prestations par année de service de 1 715 $ équivaut environ aux prestations qui seraient acquises à partir d'une cotisation annuelle de 15 500 $. Il est clair que, avant les récents changements, il y avait des disparités fortement en faveur des RPA à prestations déterminées et des régimes non contributifs. De plus, si les employés n'étaient pas tenus de cotiser au RPA à prestations déterminées offert par leur employeur, ils possèdaient toujours une marge de cotisation de 3 500 $ à un REÉR. Après 35 ans de service, leur pension annuelle se serait établie à 73 000 $ environ. Advenant des RPA et RPDB offerts par l'employeur qui seraient moins généreux, le régime fiscal ne permettait pas d'ajuster à la hausse les cotisations d'un salarié à un REÉR pour compenser les faibles prestations du régime.

Auparavant, la fiscalité décourageait le travail autonome, et il n'était pas permis de cotiser de façon rétroactive à un REÉR, à un RPDB ou à un RPA à cotisations déterminées pour les années de service passés, ou de compenser la perte de prestations lorsqu'il y avait cessation d'emploi. Enfin, les règles n'étaient pas assez étanches et elles ont permis à plusieurs contribuables d'obtenir des reports d'impôt tolérés par Revenu Canada. Avec les récentes modifications, le système d'épargne-retraite est devenu plus équitable envers ceux qui estiment à différents régimes d'épargne-retraite.

B. Les tentatives de réforme

En février 1984, le ministre libéral des Finances, Marc Lalonde, a annoncé la première réforme en profondeur des dispositions fiscales applicables aux régimes enregistrés d'épargne-retraite depuis la mise en place de ceux-ci en 1957. Les nouvelles règles proposaient un traitement plus équitable pour toutes les personnes participant à des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

régimes de retraite, qu'il s'agisse de régimes à cotisations déterminées ou à prestations déterminées. La proposition gouvernementale prévoyait aussi l'indexation automatique des plafonds des cotisations et des pensions, ainsi qu'une simplicité et une mobilité améliorées grâce aux comptes enregistrés de pension, qui devaient permettre de baser les pensions sur l'ensemble de la vie active. Les réactions négatives et les préoccupations exprimées quant à la complexité administrative des nouvelles règles ont été telles que le gouvernement a dû retirer ses propositions.

Dans le budget du 23 mai 1985, le nouveau gouvernement conservateur a essentiellement repris l'initiative du gouvernement précédent. Les encouragements fiscaux à l'épargne-retraite devaient s'avérer plus équitables et plus souples. On proposait une équité accrue entre les personnes participant à différents types de régimes d'épargne-retraite, une plus grande souplesse dans l'étalement des cotisations et des encouragements accrus à l'intéressement des travailleurs aux bénéfices des entreprises.

Le plafond des cotisations déductibles de 3 500 $ devait être haussé à 18 p. 100 des gains, jusqu'à concurrence de 15 500 $, pour les personnes participant uniquement à un régime à cotisations déterminées, qu'il s'agisse d'un régime d'employeur ou d'un régime autogéré (p. ex. RPDB ou REÉR). Une cotisation maximale de 15 500 $ devait suffire au financement des prestations. En ce qui concerne les régimes à prestations déterminées, on aurait maintenu le plafond des prestations à 2 p. 100 de la moyenne des trois meilleures années, jusqu'à concurrence d'une pension maximale de 60 025 $. On estimait qu'après une carrière de 30 à 35 ans, les sommes accumulées auraient permis des pensions de l'ordre de 60 à 70 p. 100 des revenus salariaux, ce qui aurait dû suffire pour satisfaire aux besoins des retraités et maintenir leur niveau de vie.

Le gouvernement prévoyait de limiter la déduction des cotisations à un REÉR à 18 p. 100 des gains salariaux, jusqu'à concurrence de 2 000 $ par an, pour les participants à des régimes à prestations déterminées. Le nouveau traitement fiscal devait permettre aux contribuables qui n'emploient pas en totalité la marge de déduction des cotisations à un REÉR de reporter les déductions inutilisées pendant sept ans. Le plafond des cotisations de l'employeur à un RPDB aurait aussi été

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

haussé à 18 p. 100 des gains de l'employé jusqu'à concurrence de 7 750 $ (soit la moitié du plafond permis pour les régimes de pension à cotisations déterminées). Le gouvernement n'a toutefois mis en oeuvre aucune de ces mesures.

Dans le budget de février 1986, le ministre des Finances a annoncé des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le projet de loi C-23, adopté en décembre 1986, a mis en oeuvre deux changements importants: les cotisations à des régimes à prestations déterminées sont devenues entièrement déductibles (depuis 1985, la déductibilité des cotisations était limitée à 3 500 $), et le plafond des cotisations à un REÉR est passé de 5 500 $ à 7 500 $ pour les personnes ne participant pas à un régime de pension d'employeur, la limite proportionnelle étant maintenue à 20 p. 100 du gain salarial. Il est intéressant de noter que pendant 10 ans, le plafond admis pour la déductibilité des cotisations à un REÉR par des personnes ne participant pas à un RPA ou à un RPDB était demeuré inchangé.

Malgré ces mesures et ces intentions, qui devaient mener à un régime fiscal plus juste, de sérieuses inégalités persistaient. En octobre 1986, le ministre des Finances a annoncé de nouvelles mesures législatives donnant suite aux propositions du budget de mai 1985. Ces mesures, améliorées au dire du gouvernement, résultaient de consultations intensives auprès des milieux concernés. Par exemple, on laissait en plan la proposition de 1985 visant à limiter à 2 000 $ les cotisations versées à un REÉR par les participants à des régimes à prestations déterminées, en attendant de trouver une option plus raisonnable. En effet, les participants à des régimes à prestations déterminées ayant de faibles taux de rendement (p. ex. moins de 2 p. 100) étaient désavantagés par rapport à ceux participant à des régimes plus généreux.

La présentation, en juin 1987, du Livre blanc sur la réforme fiscale a toutefois mis un frein aux intentions du gouvernement. En fait, il a fallu attendre mars 1988 pour voir une nouvelle proposition de réforme.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Le régime actuel

Le 28 mars 1988, le gouvernement a publié un avant-projet de loi prévoyant un régime fiscal plus juste et plus souple en ce qui concerne l'épargne-retraite. Le Comité mixte sur la fiscalité de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés a écrit, dans un document soumis au gouvernement fédéral en mai 1988:

> Cette proposition, qui contient peut-être les règles fiscales les plus complexes jamais conçues, ainsi que des notes explicatives et un guide spécial des dispositions législatives, atteint presque les 300 pages.

Le 19 août 1988, le ministre des Finances a annoncé un délai d'une année dans la mise en place des nouvelles mesures fiscales. Si le gouvernement a décidé d'agir ainsi, c'est que le Ministre et ses fonctionnaires ont jugé qu'il fallait tenir compte dans la nouvelle loi des commentaires constructifs faits par les experts et les groupes de pression. De plus, le milieu des affaires a signalé son hésitation à modifier les méthodes comptables des listes de paye aussi longtemps que la loi proposée n'aurait pas la sanction royale.

Le 27 avril 1989, le gouvernement a annoncé que l'instauration du nouveau système serait reportée à 1991. Il désirait ainsi donner suffisamment de temps aux employeurs pour qu'ils modifient les méthodes comptables de leurs listes de paye. Le Ministre publiait les dispositions législatives le 11 décembre 1989. Le projet de loi C-52 reprenait essentiellement les énoncés d'octobre 1986, adaptés aux besoins de la refonte globale du régime fiscal canadien.

L'adoption d'une limite fiscale entrant en vigueur en 1991, selon laquelle les cotisations ne pourront excéder 18 p. 100 des gains salariaux, devrait imposer un traitement plus juste des épargnants, peu importe le ou les véhicules d'épargne choisis. Ce plafond a été fixé pour rendre le traitement fiscal des régimes à cotisations déterminées, des REÉR et des RPDB équitable par rapport à celui des régimes à prestations déterminées. En fait, le plafond de 18 p. 100 a été choisi parce qu'il est conforme à la limite de 2 p. 100 des gains par année de service qui s'applique au RPA à prestations déterminées. Ce plafond permet donc de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recevoir des prestations maximums égales à 2 p. 100 du revenu salarial par année de service c.-à-d. 60 à 70 p. 100 du revenu salarial après 30 à 35 ans de service. Il y aura donc une hausse progressive des limites absolues des cotisations faites à des RPA à cotisations déterminées et à des RPDB jusqu'en 1994 et jusqu'en 1995 pour les REÉR (voir le tableau 3). Lorsque les plafonds seront pleinement ajustés, la limite des cotisations annuelles exemptes d'impôt sera de 15 500 $ pour les RPA et les REÉR. En fait, un montant de 15 500 $ versé tout au long d'une carrière devrait donner une pension comparable aux prestations maximales permises de 1 715 $ par année de service applicables aux RPA à prestations déterminées. À compter de 1991, seuls les employeurs pourront cotiser aux RPDB, ce qui explique les plafonds plus bas (7 750 $). De plus, à partir de 1995, les limites des cotisations seront ajustées chaque année en fonction de la hausse du salaire industriel moyen (c.-à-d. selon la même méthode utilisée pour le RPC et le RRQ). En ce qui concerne les régimes à prestations déterminées, le plafond admis de prestation de 1 715 $ par année de service sera gelé jusqu'en 1995. À partir de ce moment, les prestations maximums seront de 1 722,22 $, soit 1/9 du plafond de 15 500 $.

Pour établir la limite admise des cotisations maximales à un REÉR, on a mis au point un facteur d'équivalence. Pour les régimes à cotisations déterminées et les RPDB, le facteur d'équivalence sera la somme des cotisations patronales, et salariales s'il y a lieu, versées durant l'année dans le compte du contribuable. Dans le cas de régimes à prestations déterminées, le facteur d'équivalence sera égal au montant des prestations acquises au cours de l'année converties en cotisations. Pour faire cette conversion on utilisera le rapport de 9 pour 1.

Dans le but de faciliter la gestion des régimes d'épargne, Revenu Canada calculera pour l'année courante, grâce aux déclarations de revenus, la limite des cotisations en se basant sur les gains et cotisations de l'année précédente et les facteurs d'équivalence déclarés par les employeurs pour l'année précédente lors de l'émission des feuillets T4 et en avisera les contribuables vers la fin de chaque année civile. Le plafond des cotisations aux REÉR sera donc égal à 18 p. 100 des gains de l'année précédente -- limité au plafond absolu -- moins le facteur

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLEAU 3

AJUSTEMENT PROGRESSIF DES PLAFONDS ABSOLUS (EN DOLLARS)

	RPA à cotisations déterminées	RPDB	REER
1990	3 500	3 500	7 500
1991	12 500	6 250	11 500
1992	13 500	6 750	12 500
1993	14 500	7 250	13 500
1994	15 500	7 750	14 500
1995	15 500(1)	7 750(1)	15 500(1)

(1) Limite indexée sur la croissance du salaire moyen. En 1996, on indexera de la même façon le plafond des cotisations aux REER.

d'équivalence déclaré pour l'année précédente. Les déductions admises au titre des REÉR pour 1992 seront fonction du revenu gagné en 1991. Le revenu gagné ne comprendra pas les prestations de retraite et de pension, les allocations de retraite, les prestations de décès, les paiements provenant de REÉR, de FERR et de RPDB.

Pour rendre les règles fiscales moins rigides, le gouvernement a adopté deux mesures qui permettent de récupérer les marges d'épargne-retraite inutilisées pendant les années antérieures de service.

La possibilité de reporter pendant sept ans les droits de cotisations à un REÉR permettra aux Canadiens ayant des revenus de travail fluctuants d'épargner en vue de leur retraite. À titre d'exemple, imaginons une personne qui ne participerait à aucun RPA ou RPDB et qui ne verserait des cotisations à son REÉR qu'à compter de 1997. Cette année-là, si l'on suppose l'absence d'indexation, cet épargnant disposera d'une marge de cotisation à son REÉR de 98 500 $ (soit le cumul des plafonds de 1991 à 1996, plus le plafond de 1997).

Si l'employeur faisait des prestations supplémentaires pour des périodes de service passé (par ex., une amélioration générale des prestations), il devra calculer un facteur d'équivalence pour service passé. Ce facteur réduira les marges de cotisations admises au titre du REÉR. Toutefois ces crédits pour service antérieur ne pourront être attestés que dans la mesure où le salarié aurait utilisé entièrement ces marges passées de cotisations au REÉR.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le maximum déductible au titre des REÉR d'un contribuable pour une année d'imposition sera calculé selon la formule suivante:

A + B - C

où A représente les déductions inutilisées au titre des REÉR;

B 18 p. 100 du revenu gagné du contribuable pour l'année précédente (limité au maximum absolu) moins la somme des facteurs d'équivalence du contribuable pour l'année précédente;

C le facteur d'équivalence pour service passé net du contribuable pour l'année.

Il y a aussi de nouvelles règles touchant les transferts de fonds entre régimes agréés, RPDB et REÉR. Ainsi les montants forfaitaires ne pourront être transférés en franchise d'impôt que si le transfert est direct. Les transferts de montants périodiques réguliers (par ex., RPC, RRQ, SV) seront interdits.

De plus, la loi codifie la circulaire d'information 72-13R8 publiée par Revenu Canada dans le but d'incorporer les nouvelles règles à la *Loi de l'impôt sur le revenu* et prévoit plusieurs autres modifications touchant notamment l'acquisition du droit aux prestations après deux ans de participation à un RPDB, la retraite anticipée ou tardive d'un participant à un RPA et les régimes inter-entreprises.

D. Les conséquences de la réforme sur la politique officielle

Les règles régissant les régimes privés de pension sont complexes, et il n'y a pas de débat public à ce sujet. Cela est troublant, compte tenu de l'importance de la législation actuelle. Les autorités politiques devraient peut-être s'interroger sur les conséquences administratives et sur la progressivité fiscale de la législation.

L'équité horizontale (définie comme le fait d'accorder un traitement fiscal égal à des individus différents se trouvant dans une situation économique identique) semble garantie grâce à un ensemble cohérent de plafonds monétaires applicables aux cotisations et aux prestations. Par exemple, les participants à un régime à prestations

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

déterminées à faible rendement verront une augmentation de la marge des cotisations admises à un REÉR; les personnes dont les revenus fluctuent pourront reporter sur sept ans les marges cumulées; les plafonds des cotisations aux régimes à cotisations déterminées seront désormais égaux à la valeur des cotisations annuelles nécessaires au financement d'un régime à prestations déterminées.

Toutefois, la progressivité du nouveau régime fiscal n'est pas évidente. La hausse des plafonds des cotisations déductibles d'impôt favorisera les contribuables à revenu élevé participant à des régimes à cotisations déterminées. Les contribuables à revenu plus faible verront diminuer la limite de leurs cotisations, à cause du plafond relatif de 18 p. 100. À l'inverse toutefois, le gel du plafond monétaire de 1 715 $ par année de service, pour les prestations assurées par des régimes de pension à prestations déterminées et généralement versées à des hauts salariés, devrait introduire une certaine progressivité au fardeau fiscal. De plus, ceux qui participaient à des régimes non contributifs à prestations déterminées à rendement élevé verront leurs cotisations admises au titre d'un REÉR diminuer considérablement.

Sous les règles précédentes, certains contribuables profitaient de reports d'impôt grâce aux versements des cotisations d'employeur à des régimes non agréés. Par exemple, certains participent à des régimes à prestations déterminées ayant un rendement de plus de 2 p. 100 (comme les députés de la Chambre des communes qui reçoivent 5 p. 100, ou les sénateurs qui reçoivent 3 p. 100). En vertu des nouvelles règles, des prestations de retraite dépassant les plafonds permis pourront être offertes, sans donner droit à un report d'impôt. On utiliserait les règles prévues à l'égard des conventions de retraite. Ainsi les cotisations et les revenus d'une convention de retraite sont assujettis à un impôt remboursable spécial de 50 p. 100 -- remboursable à mesure que les prestations sont versées -- ce qui empêchera l'utilisation de ces conventions pour bénéficier d'un report d'impôt. Par conséquent, malgré la déductibilité des cotisations versées aux conventions de retraite, l'obligation d'acquitter l'impôt remboursable ne permettra pas de bénéficier d'une aide fiscale.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'acquisition des droits après deux ans par les épargnants participant à des RPDB pourrait s'avérer coûteuse pour les employeurs, si l'on accepte l'hypothèse que cette mesure accroîtra le taux de roulement du personnel, et les employés pourraient alors voir leur salaire à long terme se réduire. À l'opposé, on devrait observer une plus grande mobilité de la main-d'oeuvre, ce qui favoriserait une économie plus efficace. Cependant, malgré toutes les nouvelles règles, de nombreux Canadiens ne pourront pas transférer leurs cotisations d'un employeur à un autre à moins d'avoir acquis le droit aux prestations. Pourtant, ces cotisations appartiennent aux employés, compte tenu du fait que ces derniers acceptent implicitement une rémunération moindre pour les obtenir.

La gestion des régimes à prestations déterminées sera fort complexe. Les employeurs auront fort à faire, en particulier dans l'évaluation des facteurs d'équivalence pour service antérieur. Ces estimations actuarielles seront très coûteuses. L'employeur devra s'assurer que l'employé comprend parfaitement pourquoi sa marge de cotisation au REÉR est modifiée, et il devra conserver d'imposantes banques de données. D'après le ministère des Finances, les coûts d'observation s'élèveront dans l'ensemble entre 60 et 70 millions de dollars au début. Pour les années suivantes, les frais se situeront entre 10 et 15 millions de dollars. Toutefois, selon Frank Speed, vice-président de l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes: "Les nouvelles règles fiscales, avec leurs facteurs d'ajustement, créeront probablement un autre cauchemar administratif qui forcera encore d'autres régimes de pension à interrompre leurs activités". De plus, dans le rapport de 1988 du Vérificateur général du Canada, on estimait à 330 millions de dollars (en dollars de 1988) les coûts de mise en place des nouvelles règles pour les employeurs.

Grâce aux économies réalisées par des mesures plus sévères comme l'élimination des cotisations facultatives pour services passés, les restrictions des transferts ou la cessation des reports illimités de traitements dans le cadre du régime d'avantages sociaux, le gouvernement conclut que la réforme proposée ne se traduira pas par une augmentation nette des coûts pour les gouvernements. Il devrait en coûter entre 5 et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

6 milliards de dollars par année au gouvernement fédéral et 8 à 9 milliards de dollars si on ajoute les recettes perdues par les gouvernements provinciaux.

MESURES PARLEMENTAIRES

Le projet de loi C-52 a reçu la sanction royale le 27 juin 1990.

Le 31 juillet 1991, le ministre des Finances, M. Don Mazankowski, a présenté un projet de modification du Règlement de l'impôt sur le revenu. Ce règlement complète la mise en oeuvre de la réforme de l'aide fiscale à l'épargne-retraite qui est entrée en vigueur avec la sanction royale du projet de loi C-52. Le règlement renferme les dispositions visant à déterminer et à consigner les facteurs d'équivalence dans le cas des employés qui accumulent des prestations dans des RPA et des RPDB. Il contient également les conditions d'enregistrement d'un régime de pension par le ministre du Revenu national. On prévoit que ce règlement sera promulgué au début de l'automne.

Le ministre a également manifesté l'intention de déposer un avant-projet de loi qui permettrait de transférer des montants directement des RPA à des fonds enregistrés de revenu de retraite (FERR); à l'heure actuelle, on doit d'abord les transférer à des REÉR. Cet avant-projet de loi permettrait également de puiser des montants dans des REÉR et des FERR pour les utiliser à l'acquisition de rentes variables ou indexées, ce qui serait particulièrement intéressant pour les résidents du Québec, puisque le gouvernement de cette province a adopté des règles qui permettant de transférer des prestations de RPA à un type particulier de FERR appelé "fonds de rente viagère". Ces règles sont entrées en vigueur le 30 août 1990. Ainsi, le gouvernement fédéral se propose d'appliquer ses nouvelles règles à compter de cette date.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGIE

1919 - Les cotisations des employés aux RPA sont déductibles aux fins de l'impôt *(Loi de l'impôt de guerre sur le revenu)*.

1957 - Les REÉR sont offerts aux épargnants en vue de leur retraite. Ils visent essentiellement les travailleurs autonomes.

1961 - La *Loi de l'impôt sur le revenu* est modifiée pour permettre aux employeurs de cotiser à un RPDB.

1966 - Création du RPC et du RRQ.

1972 - Première édition de la circulaire d'information 72-13R7 publiée par Revenu Canada. Cette publication définit les règles d'agrément des régimes de pension privés.

1976 - Hausse des plafonds des cotisations aux RPA, aux REÉR et aux RPDB.

1982 - Livre vert intitulé *De meilleures pensions pour les Canadiens*.

1984 - Publication par le gouvernement libéral d'une proposition de réforme des pensions. Une des mesures proposées prévoit l'utilisation d'un facteur d'équivalence de 9.

mai 1985 - Les Conservateurs présentent leur première proposition de réforme des pensions.

février 1986 - Adoption du projet C-23, modifiant les limites des REÉR et éliminant les plafonds de cotisations aux régimes à prestations déterminées.

octobre 1986 - Le ministre des Finances annonce de nouvelles mesures législatives réformant globalement les régimes de pension privés.

janvier 1987 - Entrée en vigueur de la *Loi sur les normes de prestation de pension*.

juin 1987 - Livre blanc sur la réforme fiscale.

28 mars 1988 - Présentation d'un avant-projet de loi réformant le traitement fiscal des pensions privées.

19 août 1988 - Report d'une année de la proposition présentée en mars 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

27 avril 1989 - On annonce que les nouvelles règles entreront en vigueur en 1991.

13 décembre 1989 - Dépôt et première lecture du projet de loi C-52.

27 juin 1990 - Le projet de loi C-52 reçoit la sanction royale.

31 juillet 1991 - Présentation d'un projet de modification du Règlement de l'impôt sur le revenu, concernant l'épargne-retraite.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

D'Iorio, Peter A. "The Year of Living Dangerously". *Benefits Canada*, novembre 1987, p. 7-12.

Dutka, Randall J. *et al.* *Pensions and Retirement Planning - 1987.* Don Mills, C.C.H. Canadian Limited, 1987.

Foster, G.V. "Are You Suffering from Pension Tension?". *Financial Post-Moneywise*, septembre 1988, p. 36-45.

Ministère des Finances. *Des pensions plus accessibles aux Canadiens.* Ottawa, février 1984.

Ministère des Finances. *Document budgétaire.* Ottawa, 23 mai 1985.

Ministère des Finances. *Épargner pour la retraite.* Ottawa, octobre 1986.

Ministère des Finances. *Avant-projet de modification de la Loi de l'impôt sur le revenu et du Règlement de l'impôt sur le revenu concernant l'épargne-retraite.* Ottawa, 28 mars 1988.

Ministère des Finances. *Projet de législation concernant l'épargne-retraite.* Ottawa, 11 décembre 1989.

Rudd, D'Alton S. "The Corporate Group Pension Plan. Will it Survive?". *Business Quarterly*, automne 1987, p. 33-39.

Speed, Frank W. "The Disappointments from a Decade of Pension Reform". *Canadian Speeches*, février 1988, p. 6-8.

Statistique Canada. *Régimes de pensions au Canada - 1988.* Publication n° 74-401. Ottawa, 1990.